

Cash Transfers and Social Protection



Entrevista con Irene Novacovsky, Coordinadora del programa Ciudadanía Porteña del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

IPC: ¿Cuáles son los objetivos del programa Ciudadanía Porteña?

Irene Novacovsky: Antes de empezar a hablar de los objetivos conviene hacer una aclaración. Este programa fue diseñado desde la perspectiva de los derechos y parte del principio de que todo ciudadano tiene derecho a un ingreso que le permita de alguna manera ejercer plenamente su condición de ciudadano. Este tema no es de menor importancia, porque va a tener consecuencias sobre el tipo de contraprestación y sobre cómo se piensa a la salida del programa. Con respecto a la cuestión de los objetivos del programa, el primer tema tiene que ver con la disminución de la desigualdad y con generar un mecanismo interno de redistribución de ingresos en la ciudad, teniendo en cuenta que la ciudad de Buenos Aires se caracteriza por ser básicamente injusta. Allí coexisten sectores de extrema riqueza con sectores que están en situación de extrema pobreza. Por otro lado, también como objetivo se planteó el propósito de poder establecer un mecanismo automático, transparente, objetivo y directo de transferencia de ingresos. Otros objetivos consisten en garantizar el ejercicio de derechos de los niños, es decir: garantizar la escolarización de los chicos en los niveles obligatorios; reducir la deserción y la repitencia escolar; cooperar en la tarea de erradicar el trabajo infantil; asegurar el control de salud de embarazadas, de niños y de adolescentes; disminuir la exclusión social de los adolescentes; interrumpir los circuitos intergeneracionales de reproducción de la pobreza; generar mecanismos que faciliten el acceso a la documentación de identidad; favorecer la autonomía de las mujeres, ya que el beneficio se hace a favor de la mujer jefe de familia; y por último, promover la retención educativa de los jóvenes hasta los 25 (veinticinco) años.

IPC: ¿Cómo se hace la selección de los beneficiarios del programa?

I.N: Los mecanismos de selección tienen distintas etapas. La primera consiste en una inscripción abierta y pública. Paralelamente el gobierno de la ciudad de Buenos Aires tiene un área que no depende de las áreas sociales sino directamente de la jefatura de Gabinete. Esta área se denomina Registro Único de Beneficiarios (RUB) y permanentemente realiza barridos censales en toda la ciudad y, en mayor medida, en las áreas donde se concentra la pobreza aplicando una ficha que permite una caracterización socioeconómica de los hogares. Una vez que se haya abierto la inscripción y que la gente se haya postulado al beneficio, para el cual se les pide una documentación básica, se construye el padrón de aspirantes al beneficio. Luego se cruza con las bases de datos provenientes del RUB y se va a censar a aquellos hogares donde no se ha ido aún. Con los datos que surgen de este relevamiento que proporciona una caracterización socio-económica de los hogares, se construye un índice de vulnerabilidad, que es un proxy al ingreso, y se aplica este índice, que determina quiénes son elegibles o no al programa. Lo que quiero aclarar es que en realidad se usan tres instrumentos en forma simultánea, porque se aplica este índice pero también se cruza esta base de datos con un sistema nacional que concentra todas las bases de datos de la seguridad social de las personas, de la nómina salarial, de los bienes muebles e inmuebles de las personas, de la percepción de los beneficios y de los programas sociales. Entonces tenemos dos elementos: uno que tiene que ver con este índice que es un proxy al ingreso o "test de riqueza," por llamarlo con los términos que se mencionaron hoy, pero que en realidad es un "test de no pobreza". Al diseñar el índice tratamos de evitar tener errores de exclusión a riesgo de tener errores de inclusión para tratar de minimizar fundamentalmente los errores de exclusión, ya que todos sabemos que los índices siempre tienen un porcentaje de errores de inclusión y también de exclusión. Así que el margen de los errores de exclusión es reducido. Los errores de inclusión se corrigen con este cruce de bases de datos de personas, de patrimonio, de ingreso, etc., como decía anteriormente.

Cash Transfers and Social Protection



Y el tercer elemento consiste en hacer un análisis de los hogares que resultaron excluidos. En primer lugar, para detectar si se observa alguna constante, se muestrea y se vuelve a ver la situación de cada uno de esos hogares para tratar de seguir minimizando los errores de exclusión. Como comentó la persona del Uruguay que escuchamos ayer, el error de exclusión más típico es que, por lo general, los índices “castigan” a aquellos hogares unipersonales más allá de sus condiciones reales. Y en el caso de la ciudad de Buenos Aires tenemos otro problema y es que, en términos generales, siempre se toman algunos indicadores respecto al nivel educativo como uno de los predictores del ingreso. Pero en la ciudad de Buenos Aires tenemos un sector muy heterogéneo dentro del universo de la pobreza. Hay sectores medios que han empeorado sus condiciones de vida y han caído por debajo de la línea de pobreza, por lo tanto no se los puede caracterizar tan fácilmente utilizando algunos indicadores como pueden ser los de tipo demográfico, o de tipo de vivienda o de nivel educativo. Entonces cuando todo estos errores de exclusión se han minimizado (a partir de lo que mencioné recién con respecto a indagar, a hacer estudios de casos, de volver a hacer visitas a los hogares) y después de decidir quién es beneficiario y quién no, también se ofrece la posibilidad de que aquellas personas a las que no se les otorgó el beneficio puedan hacer reclamos. Esto quiere decir que la persona tiene derecho a hacer todas las entrevistas que desee para poder ver su situación. Entonces en esas entrevistas cuando surgen dudas relacionadas a algún tipo de error de exclusión se vuelve a visitar el domicilio y se revisa nuevamente esta cuestión. Esto es, de una manera muy sintética, todo el proceso de identificación y de selección de los hogares beneficiarios.

IPC: ¿Cuáles son los compromisos que deben cumplir los beneficiarios del programa?

I.N: Los compromisos básicamente tienen que ver con dos cuestiones: la asistencia escolar desde los 5 (cinco) hasta los 18 (dieciocho) años inclusive, y con el control de la salud de embarazadas y de menores (niños y adolescentes), siguiendo las pautas que fija el sistema de salud de control preventivo de embarazo y de control de niño sano. Estas condicionalidades son duras, pero de esta forma el programa respeta el derecho de los niños. Estamos en una ciudad donde hay una oferta importante y consolidada de servicios de buena calidad. Pero justamente uno de los problemas que siempre encontramos con respecto a los problemas de falta de asistencia escolar y control de salud tiene que ver con las dificultades de acceso a los servicios. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, este tema no se tiene presente. De alguna manera, el programa es un incentivo fuerte con respecto al control de la salud de los chicos. Creemos que esta es una exigencia central que si no se respeta el programa deja de tener sentido.

IPC: ¿Este programa intenta generar puertas de salida para los beneficiarios?

I.N: El programa no es activo en la puerta de salida, porque parte de la idea de que se crean las bases para plantear un ingreso mínimo a las familias como un derecho del ciudadano. Por supuesto que el modelo ideal sería que el Estado Nacional pudiera generar algún mecanismo desde la seguridad social que permitiera acceder a un piso de ingresos a la totalidad de la población, fundamentalmente a niños, adolescentes y ancianos. Pero como este contexto no existe dentro de las limitaciones que puede tener un gobierno federal, hay que tener en cuenta que en Argentina el sistema de la seguridad social es un sistema nacional con el que se cubren las jubilaciones, las pensiones y las asignaciones familiares. En un gobierno federal no se tienen estos resortes de seguridad social, entonces todavía se establece un programa reconocido por ley como un derecho. Así que la pregunta acerca de la salida tiene que ver básicamente con el cambio de las condiciones de la familia. Por ejemplo, en este caso se realiza una inserción prolongada en el mercado formal con ingresos suficientes para que la familia salga de la pobreza. De hecho, como están cambiando las condiciones en Argentina, vemos que en este permanente cruce de base de datos que

Cash Transfers and Social Protection



hacemos cada tres meses con todas las bases de la seguridad social, paulatinamente alrededor del 10% de los hogares ingresa al mercado formal con ingresos suficientes en cada uno de los cruces que vamos realizando con esta base de datos. Por supuesto que nosotros esperamos por un tiempo de maduración; es decir, en el momento en que nosotros captamos que el hogar entró en el mercado formal y que tiene ingresos suficientes, le damos de baja. Obviamente, esperamos un tiempo para asegurarnos de que sea un empleo estable, permanente y que le permita una acumulación mínima a esa familia.

IPC: ¿En qué consiste el componente Estudiar-Trabajar?

I.N: Este es un componente nuevo. En el programa tomamos una serie de medidas que surgen tanto del proceso de evaluación cuantitativa como de la cualitativa de los grupos focales entrevistados. Entonces se generó un componente que tiene que ver con el sostenimiento de los jóvenes pobres en el sistema educativo. Esto es, se genera un subsidio especial para los jóvenes con el objeto de que retomen sus estudios si los abandonaron o de que se les permita seguir estudiando en niveles terciarios o universitarios, porque están justo en la edad en que ellos terminan teóricamente el secundario. O sea que este programa es muy amplio para que aquel joven que no terminó el colegio primario o secundario pueda volver a retomar sus estudios o para que pueda sostener estos estudios hasta los 25 (veinticinco) años en el caso de que naturalmente haya terminado el secundario y esté por ingresar a la universidad. Entonces ésta sería la idea y la única condición que se impone es la de asistir regularmente al sistema formal (solamente se admite el sistema formal de educación). También se piden requisitos tales como el cumplimiento de la regularidad escolar y de la promoción. Esta última condición tiene que ver con que se exige cumplir con un mínimo de materias por año, como es en el caso de los universitarios, o se exige la promoción como en el caso de los secundarios.

IPC: Muchas gracias.

*El Centro Internacional de Pobreza (CIP) es apoyado conjuntamente por el Instituto Brasileño de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y el Buró para Política de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.
Las consideraciones expresadas en esta entrevista no reflejan necesariamente las del CIP, IPEA o PNUD.*